

Legal aspects of the European social dialogue

Citation for published version (APA):

Franssen, E. J. A. (2002). *Legal aspects of the European social dialogue*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Intersentia. <https://doi.org/10.26481/dis.20021030ef>

Document status and date:

Published: 01/01/2002

DOI:

[10.26481/dis.20021030ef](https://doi.org/10.26481/dis.20021030ef)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

DUTCH SUMMARY

Dit proefschrift gaat over de juridische problemen die samenhangen met de Europese sociale dialoog, zoals omschreven in de artt. 138 en 139 EG-Verdrag. Deze artikelen zijn bij het Verdrag van Maastricht in 1992 in het EG-Verdrag gezet. Met het begrip "Europese sociale dialoog" worden twee dingen bedoeld: enerzijds het sluiten van overeenkomsten op communautair niveau tussen Europese organisaties van werknemers en werkgevers (Europese sociale partners), die arbeidsvoorwaarden bevatten. Anderzijds de samenwerking tussen de EG-instellingen en de Europese sociale partners.

In hoofdstuk 1 wordt een introductie gegeven van het onderzoek. Hoewel het onderzoek zich richt op de juridische aspecten van de Europese sociale dialoog, wordt in para. 1.5. kort ingegaan op een politiek aspect, namelijk de vraag of cao's op Europees niveau wenselijk zijn. Deze vraag wordt bevestigend beantwoord. Met name arbeiders die werkzaam zijn in de grensgebieden zouden kunnen profiteren van Europese cao's. Daarnaast zijn Europese cao's nodig vanwege de toenemende internationalisering van het bedrijfsleven. Door op Europees niveau eenvormige afspraken te maken over bepaalde arbeidsvoorwaarden, kan sociale dumping voorkomen worden. De komst van de Euro maakt het bovendien eenvoudiger om de lonen voor dezelfde arbeid in de verschillende lidstaten met elkaar te vergelijken. Dit geldt eens te meer als de harmonisatie op het gebied van de belastingwetgeving en sociale zekerheidsstelsels verder doorzet. Hierdoor wordt het vastleggen van loonafspraken in Europese cao's gemakkelijker. Voorts wordt kort ingegaan op de drie elementen van cao-recht: het recht van vakvereniging, het recht op collectief overleg en het stakingsrecht. Het is raadzaam om in elk geval het stakingsrecht als zodanig in het EG-Verdrag neer te leggen. Te verwachten is dat het recht van vakvereniging en het recht op collectief overleg door het Hof van Justitie/Gerecht van Eerste Aanleg erkend zal worden.

In hoofdstuk 2 wordt een aantal Europese sociale partners kort besproken. Aangezien er momenteel meer dan 60 van zulke organisaties bestaan, is het in het kader van dit proefschrift te veel om die allemaal te bespreken. Er is dan ook voor gekozen om de drie belangrijkste intersectorale organisaties te bespreken, zijnde het EVV, CEEP en UNICE. Daarnaast wordt UEAPME besproken omdat laatstgenoemde een belangrijke kwestie bij het Gerecht van Eerste Aanleg heeft gebracht in het kader van de Europese sociale dialoog. Hun structuur en werkwijze wordt globaal beschreven. Daarnaast wordt kort een aantal sectorale organisaties besproken die betrokken zijn geweest bij het afsluiten van overeenkomsten op communautair niveau als omschreven in art. 139(1) EG-Verdrag. De meeste organisaties hebben statuten waarin hun structuur en werkwijze is vastgelegd. Een ander punt dat in dit hoofdstuk aan de orde komt is dat van de juridische status van de Europese sociale partners: het al dan niet bezitten van rechtspersoonlijkheid. Aangezien

Belgisch recht van toepassing is op de Europese sociale partners die in Brussel gevestigd zijn, kunnen deze organisaties kiezen voor het al dan niet hebben van rechtspersoonlijkheid. Sommige organisaties hebben deze rechtspersoonlijkheid inderdaad aangenomen, andere wijzen haar uitdrukkelijk van de hand. Als de Europese sociale partners de intentie hebben om juridisch afdwingbare overeenkomsten met elkaar te sluiten, is het raadzaam dat zij de rechtspersoonlijkheid aannemen. Voor de verdere toekomst zou het het beste zijn om een eenvormig concept van de Europese vereniging te hebben voor de hele EU. De definite en voorwaarden voor het ontstaan van zo'n Europese vereniging zou neergelegd kunnen worden in een verordening. Gezien de pogingen die hiertoe gedaan zijn in het verleden, is er echter weinig hoop dat dit gaat gebeuren.

In hoofdstuk 3 wordt een globaal overzicht gegeven van de geschiedenis van de Europese sociale dialoog, vanaf het Verdrag van Rome in 1957 tot heden¹. Twee aspecten worden belicht. Enerzijds de rol van de Europese sociale partners als lid van diverse commissies en comité's die adviseren aan de Europese Commissie. Het verschil tussen de diverse gremia waarin de Europese sociale partners zitting hebben, is niet altijd even helder. Wellicht dat men in de toekomst toe kan met minder commissies c.q. comité's die duidelijker omschreven en afgebakender bevoegdheden hebben. Duidelijk is in elk geval dat de rol van de Europese sociale partners als adviesorgaan voor de Commissie aanzienlijk is toegenomen in de loop van de tijd. De Commissie kan nu zelfs geen voorstellen op het gebied van sociale politiek meer indienen zonder tevoren de Europese sociale partners te raadplegen. Dit is uitdrukkelijk in Art. 138 EG-Verdrag vastgelegd. Anderzijds spelen de Europese sociale partners een rol als cao-partij. Als het gaat om het sluiten van overeenkomsten op communautair niveau, zoals omschreven in art. 139(1) EG-Verdrag, zijn de Europese werkgeversorganisaties tot op heden zeer terughoudend gebleken. Alleen als de Commissie op de achtergrond "dreigt" met wetgeving op een bepaald gebied zijn de werkgevers bereid tot onderhandeling. De overeenkomsten die tot nu toe gesloten zijn, zijn niet meer dan raamakkoorden die zeer omzichtig geformuleerd zijn. Wellicht dat hier in de toekomst verandering in komt als Europese werknemersorganisaties meer dan nu in staat zijn een vuist te maken door b.v. met een staking(sdreiging) op Europees niveau druk op de werkgevers uit te oefenen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de raadplegingsprocedure zoals beschreven in art. 138 EG-Verdrag. Alvorens deze procedure wordt uiteengezet, wordt iets gezegd over de financiële en technische ondersteuning die de Commissie geeft aan de Europese sociale partners. De Europese sociale partners kunnen een aanvraag voor financiële steun indienen bij de Commissie en deze zal de aanvraag beoordelen aan de hand van bepaalde, door haar zelf opgestelde, criteria. Met name waar het gaat om financiële steun is het raadzaam dat de Europese sociale partners hier niet afhankelijk van blijven.

¹ Waarbij "heden" is tot 1 mei 2002.

De Commissie is juridisch verplicht om de Europese sociale partners te raadplegen alvorens voorstellen te doen op het gebied van sociale politiek. Dit behelst meer onderwerpen dan alleen welke vermeld staan in Titel XI van Deel 3 van het EG-Verdrag. De Europese sociale partners kunnen bovendien ook op eigen initiatief de Commissie adviseren. De Commissie selecteert de te raadplegen Europese sociale partners aan de hand van bepaalde representativiteits-criteria welke zij zelf heeft geformuleerd. Deze criteria zijn vrij summier en niet altijd even helder. Zij zouden voor de toekomst aangevuld moeten worden. Naar aanleiding van de raadpleging kunnen de Europese sociale partners besluiten om met elkaar onderhandelingen te starten teneinde tot een overeenkomst te komen. Zij zijn echter niet verplicht om een raadpleging van de Commissie af te wachten. Politiek-strategische overwegingen kunnen echter een rol spelen bij de vraag of zij een dergelijke raadpleging afwachten. Verder zijn zij geheel vrij in het kiezen van hun onderhandelingspartners.

In hoofdstuk 5 komen de procedurele aspecten en juridische gevolgen van het sluiten van overeenkomsten tussen de Europese sociale partners aan de orde. De overeenkomsten die tot nu toe in het kader van art. 139(1) EG-Verdrag gesloten zijn, kunnen beschouwd worden als collectieve arbeids-overeenkomsten (cao's), in het licht van de definities van een cao zoals neergelegd in documenten van de Internationale Arbeids Organisatie (IAO), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en gegeven door het Europese Hof van Justitie (HvJ). Het is raadzaam om bepaalde voorwaarden te verbinden aan rechtsgeldige Europese cao's. Deze voorwaarden zouden betrekking moeten hebben op de partijen bij de Europese cao, de onderhandelingsprocedure, de vorm van de Europese cao, en de inhoud ervan. Juridische gevolgen van Europese cao's zijn er voor diverse partijen. In de eerste plaats voor de ondertekenende partijen: de Europese sociale partners. De juridische gevolgen voor hen vloeien voort uit het Belgisch contractenrecht, aangezien de Europese cao's die tot nu toe gesloten zijn, gedefinieerd worden worden als een contract naar Belgisch recht. Voor de toekomst is het wellicht aan te bevelen om meer internationale rechtsbronnen te gebruiken om het rechtskarakter van Europese cao's -en dus de juridische gevolgen ervan voor de ondertekenende partijen- te definiëren. B.v. de Principles of European Contract Law of Aanbevelingen en Conventies van de IAO. De verplichtingen van de Europese sociale partners zouden in elk geval tweërlei moeten zijn: enerzijds de vredesplicht en anderzijds de plicht om invloed op hun nationale leden uit te oefenen teneinde de Europese cao ten uitvoer te leggen door middel van cao's op nationaal niveau. In de tweede plaats zijn er juridische gevolgen voor de nationale werkgevers- en werknemersorganisaties, die lid zijn van de Europese sociale partners welke de Europese cao hebben ondertekend. Hulpconstructies zoals de leerstukken van vertegenwoordiging en mandaat kunnen op zichzelf bruikbaar zijn om deze juridische gevolgen te bepalen. Deze hulpconstructies zijn echter niet ideaal en het is derhalve voor de nabije toekomst raadzaam dat de nationale organi-

saties de Europese cao ook ondertekenen, net als de Europese organisaties. Op die wijze zijn zij direct aan de Europese cao gebonden. De nationale organisaties zouden in elk geval verplicht moeten zijn om de Europese cao binnen een bepaalde termijn ten uitvoer te leggen door middel van nationale cao's, waarbij de Europese cao als minimumbasis geldt. In de derde plaats zijn er juridische gevolgen voor individuele werkgevers en werknemers in de lidstaten. Als de Europese cao tijdig en op correcte wijze ten uitvoer is gelegd door middel van nationale cao's, dan vloeien de juridische gevolgen van de Europese cao's voor individuele werkgevers en werknemers voort uit deze nationale cao's in overeenstemming met nationaal recht. Als de Europese cao niet of niet correct ten uitvoer is gelegd, dan is er op dit moment niets dat individuen kunnen doen. Directe werking van Europese cao's voor individuen is alleen mogelijk als er communautaire wetgeving inzake Europese cao's komt in de vorm van een Europese Wet op de Cao. Ik heb enige ideeën gegeven omtrent de voorwaarden en gevolgen van zulk een directe werking voor de toekomst.

Hoofdstuk 6 gaat over de wijze waarop de verplichtingen voortvloeiend uit Europese cao's kunnen worden afgedwongen. De verplichtingen voor de partijen die de cao hebben ondertekend kunnen op dit moment alleen op basis van het Belgisch contractenrecht worden afgedwongen, d.w.z. als de Europese cao voldoet aan de eisen voor een geldig Belgisch contract. Volgens Belgisch contractenrecht zijn er vier acties mogelijk die de ondertekenende partijen van een Europese cao tegen elkaar kunnen ondernemen: nakoming eisen, schadevergoeding eisen, *exceptio non adimpleti contractus* en tenslotte beëindiging van het contract. Van deze vier acties zouden momenteel alleen de actie van *exceptio non adimpleti contractus* en beëindiging van het contract succesvol zijn. Voor de toekomst zou men een systeem van conciliatie, bemiddeling en/of arbitrage in het leven kunnen roepen. Bemiddeling zou verleend kunnen worden door de reeds bestaande Sectorale Dialoog Comité's. Indien bemiddeling geen resultaat zou opleveren zou men een Europese Bemiddelings- en Conciliatie Dienst kunnen oprichten die als een soort beroepsinstantie zou kunnen fungeren. Het opleggen van concrete sancties blijft echter moeilijk zolang bepaalde Europese sociale partners geen rechtspersoonlijkheid bezitten.

Verplichtingen voor nationale organisaties kunnen afgedwongen worden via de interne procedures en regels van de Europese organisaties. Een nationale organisatie zou als lid geroyeerd kunnen worden als zij haar verplichtingen - b.v. niet mee te werken aan de tenuitvoerlegging van de Europese cao middels een nationale cao - niet nakomt. Als een nationale organisatie de Europese cao weliswaar ten uitvoer legt, doch daarbij de Europese cao verkeerd interpreteert kan de kwestie voorgelegd worden aan de Sectorale Dialoog Comité's en eventueel de Europese Bemiddelings- en Conciliatie Dienst.

Als de Europese cao correct ten uitvoer gelegd is door middel van nationale cao's, zullen de verplichtingen van de Europese cao voor individuele

werkgevers en werknemers afgedwongen kunnen worden overeenkomstig het nationale recht van de lidstaten. Is de Europese cao niet (correct) ten uitvoer gelegd, dan kunnen de verplichtingen voor individuen alleen afgedwongen worden als er een Europese Wet op de Cao is die directe werking van de Europese cao onder bepaalde omstandigheden toestaat. De nationale instantie of rechter die belast is met de interpretatie van de nationale cao's zou deze interpretatie conform de Europese cao kunnen doen, analoog aan de Richtlijnconforme interpretatie van nationale wetgeving. De instantie/rechter zou hierbij een prejudicieel advies kunnen vragen aan de Sectorale Dialoog Comité's.

Hoofdstuk 7 gaat over de implementatie van Europese cao's door middel van een besluit van de Raad van Ministers. Hiervoor moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet de Europese cao gaan over zaken die onder art. 137 EG-Verdrag vallen. Dit betekent echter niet dat communautaire wetgeving op de gebieden die genoemd zijn in art 137(6) EG-Verdrag uitgesloten is. Naar mijn mening is dat wel degelijk mogelijk, zolang deze wetgeving maar een implementatie is van een Europese cao. In de tweede plaats moeten de ondertekenende partijen van een Europese cao gezamenlijk een verzoek doen om implementatie van deze cao middels een Raadsbesluit. In de derde plaats moet de Commissie een voorstel van wetgeving formuleren. Dit zal zij alleen doen nadat zij de Europese cao heeft gecontroleerd op een vijftal aspecten: de representativiteit van de ondertekenende partijen, het mandaat dat zij hebben, de eventuele strijdigheid van de Europese cao met communautair recht, de eventuele belemmering van de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen en tenslotte de wenselijkheid van communautaire wetgeving op het gebied dat bestreken wordt door de Europese cao. De representativiteits-controle heeft reeds een uitspraak van het Gerecht van Eerste Aanleg opgeleverd. In elk geval ben ik van mening dat de criteria voor het bepalen van de representativiteit zoals de Commissie die nu heeft geformuleerd, zouden moeten worden uitgebreid. De Commissie is niet verplicht om een wetsvoorstel te formuleren op basis van een Europese cao. Als zij de Europese cao afwijst en niettemin een wetgevingsvoorstel op het betrokken gebied wil formuleren voor de Raad, dient zij onder bepaalde voorwaarden de Europese sociale partners wederom te raadplegen. In de vierde plaats dient de Raad van Ministers een besluit te nemen. Dit dient in elk geval een juridisch bindend besluit te zijn, aanbevelingen op basis van een Europese cao zijn dus uitgesloten. De Raad is niet verplicht om op basis van een Europese cao een besluit te nemen. Indien zij de Europese cao afwijst en niettemin wetgeving op het betrokken gebied wil, kan zij deze wetgeving in elk geval niet uitvaardigen op basis van art. 139(2) EG-Verdrag. Als de Raad de Europese cao als basis voor haar besluit neemt, maar amenderingen daarin aanbrengt, is de weg van art. 139(2) EG-Verdrag eveneens afgesloten. Onder bepaalde voorwaarden dient er bij afwijzing en amendering van de Europese cao opnieuw raadpleging van de Europese sociale partners plaats te vinden.

Officieel hoeven het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité momenteel niet geraadpleegd te worden als de Europese cao wordt geïmplementeerd middels communautaire wetgeving. Naar mijn mening is dit onwenselijk. De rol van het Europees Parlement moet aanzienlijk versterkt worden in die zin dat ze in bepaalde gevallen het recht van co-decisie dient te hebben. Het Economisch en Sociaal Comité moet in elk geval in de gelegenheid worden gesteld een niet-bindend advies te geven.

Hoofdstuk 8 gaat over de mogelijkheden voor de Europese sociale partners om een procedure op basis van het EG-Verdrag tegen de Raad van Ministers en/of de Commissie te voeren bij het HvJ of Gerecht van Eerste Aanleg. Met name de procedure beschreven in art. 230 EG-Verdrag is van belang. Om in een dergelijke procedure ontvankelijk te zijn dient aan een aantal criteria te zijn voldaan. In de eerste plaats moet de klager een natuurlijke of rechtspersoon te zijn. Het HvJ heeft in haar jurisprudentie eigen criteria geformuleerd met betrekking tot het al dan niet hebben van rechtspersoonlijkheid. Als de Europese sociale partners hieraan voldoen, kunnen zij in principe een procedure starten. In de tweede plaats is de aard van de maatregel waartegen geageerd wordt van belang. Art. 230(4) EG-Verdrag laat in principe alleen beroep toe tegen beschikkingen. Echter de rechtspraak van het HvJ en Gerecht van Eerste Aanleg heeft zich in de loop der jaren meer en meer gericht op het criterium van "rechtstreeks en individueel geraakt" zijn. Met name door de zeer recente *Jégo-Quéré*-zaak is dit criterium zodanig opgerekt dat het voor natuurlijke en/of rechtspersonen steeds eenvoudiger wordt om toegang tot het Hof te krijgen. Voor de Europese sociale partners is met name de *UEAPME*-zaak van groot belang geweest. Ik voorzie dan ook geen echte problemen voor hen om ook andere besluiten dan alleen beschikkingen aan te vechten. Besluiten van de Commissie met betrekking tot financiële steun aan de Europese sociale partners kunnen onder bepaalde voorwaarden door laatstgenoemden worden aangevochten. Indien er voorstellen op het gebied van sociale politiek in de vorm van communautaire wetgeving worden aangenomen zonder dat de Europese sociale partners geraadpleegd zijn is het geenszins zeker dat zij deze wetgeving kunnen aanvechten op basis van art. 230 EG-Verdrag. Om problemen hieromtrent te vermijden kan de Commissie beter een "open" raadpleging doen in die zin, dat zij aan alle Europese sociale partners de gelegenheid geeft om te reageren op haar voorstellen en niet een bepaald aantal organisaties selecteert met betrekking tot de raadplegingsprocedure van art. 138 EG-Verdrag. Voorts is het raadzaam dat de Commissie uitgebreidere en duidelijker omschreven criteria aanlegt om een Europese cao te beoordelen in het kader van de procedure van art. 139(2) EG-Verdrag. Dat een Richtlijn van de Raad op basis van een Europese cao *in principe* kan worden aangevochten, bewijst de *UEAPME*-zaak, ook al werden de klagers in deze zaak niet-ontvankelijk verklaard. Al met al kan worden geconcludeerd dat, hoewel art. 230 EG-Verdrag zeker niet geschreven is voor situaties met betrekking tot de Europese sociale dialoog, er toch mogelijk-

heden zijn voor de Europese sociale partners om actie te ondernemen tegen de Commissie en/of Raad van Ministers.

Het proefschrift wordt in hoofdstuk 9 wordt afgesloten met een overzicht van alle conclusies en aanbevelingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn gedaan. Tevens is nog een bijlage opgenomen waarin een overzicht wordt gegeven van alle communautaire wetgeving waarbij de Europese sociale partners zijn betrokken.